香港申訴專員公署
OFFICE OF THE OMBUDSMAN, HONG KONG
OMBUDS NEWS 申報

香港申訴專員公署
二零零九／一零報告年度第二期
〔二零零九年八月二十七日〕

有關升降機安全的規管制度的主動調查

調查報告摘要載於**附件 A**。

有關房屋署如何處理涉及索償的投訴的主動調查

調查報告摘要載於**附件 B**。

查詢

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@omb.gov.hk）。

香港申訴專員公署
二零零九年八月二十七日

Address : 30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168-200 Connaught Road Central, Hong Kong
地址：香港干諾道中168-200號信德中心招商局大廈30樓
Website 網址：http://www.ombudsman.gov.hk
Enquiry & Complaint Hotline 查詢及投訴熱線：2629 0555
Fax No. 傳真號碼：2882 8149

附件 A

主動調查報告摘要
機電工程署對升降機安全的規管制度

背景資料

二零零八年十月以來，本港發生了多宗升降機事故，引起市民高度關注。有見及此，申訴專員遂於本年一月十五日宣布進行主動調查，審研機電工程署（「機電署」）對升降機安全的規管制度，調查範圍包括：

(a) 《升降機及自動梯（安全）條例》(第 327 章）對升降機檢查工作的規定；

(b) 機電署的監察措施；

(c) 規管架構的成效；以及

(d) 可予改善之處。

本港對升降機安全的規管

2. 升降機安全規管架構有賴三個組成部分。

(A) 法定證明書制度

3. 升降機擁有人須安排註冊升降機工程師（「註冊工程師」）最少每 12 個月一次檢查升降機。註冊工程師若滿意檢查結果，便會透過註冊升降機承建商（「註冊承建商」，通常是他的僱主）發出升降機證明書，然後由升降機擁有人把證明書送交機電署加簽。加簽後的證明書會交回升降機擁有人，以便展示在升降機內的顯眼位置。上述各步驟均訂有嚴格的時間規定。機電署可發出表格 9 的命令，飭令升降機擁有人安排檢查升降機，並可進一步發出表格 16 的命令，禁止使用該升降機。

(B) 承建商及工程師登記制度

4. 只有已向機電署登記的承建商及升降機工程師(即註冊工程師及註冊承建商），才合資格進行升降機維修及保養工程。機電署訂立了一套違例記分行政制度（稱為「表現監測記分制度」），可以把註冊承建商或註冊工程師轉交紀律審裁委員會。該委員會可決定採取制裁行動，包括將有關註冊承建商或註冊工程師從名冊刪除。

(C) 直接巡查及執法行動

5. 機電署人員會巡查升降機，若有記分制度所列舉的違規事項，便會發出警告信。然而，在二零零五至零八年期間，機電署只曾發出兩份表格 9 的命令，以及曾經考慮把一宗個案轉交紀律審裁委員會。

機電署的改善措施

6. 升降機事故發生後，機電署已即時採取行動，加強規管措施，包括檢討註冊工程師登記制度及違規罰則的法例，加緊升降機巡查工作，進行突擊巡查以核實註冊工程師曾否親自檢查升降機，又確保盡快公布升降機事故，並透過表現評分制度披露註冊承建商及註冊工程師的工作表現，同時加強公眾教育，提高市民對升降機安全的認識。

7. 於本署展開調查後，機電署更推出進一步措施，包括提早向註冊承建商及／或升降機擁有人發出催辦通知書，提醒他們檢查升降機，發現逾期個案時及早進行實地巡查，並適時發出檢查升降機的命令。假如升降機證明書逾期 12 星期仍未送達，該署會進行調查。倘若註冊承建商及註冊工程師屢次延誤檢查升降機，便會向他們發出警告信。此外，該署若在巡查時發現違規事項，不但會向有關註冊承建商及註冊工程師給予違例記分，亦會將違規事項通知升降機擁有人。

發現的問題及本署觀察所得

8. 發生連串升降機事故後，機電署已增加直接巡查次數，採取果

斷的執法行動，這點值得讚揚。然而，政府不可能亦不應單獨承擔全港所有升降機的維修和安全責任。機電署應提倡「共同責任」原則及實行「使用者監察」。

9.　升降機擁有人亦是升降機使用者。由於涉及切身的利益，他們固然應為升降機安全肩負主要責任，但註冊承建商及註冊工程師受聘維修及保養升降機，亦應共同承擔責任。升降機證明書是實行「使用者監察」的主要憑據，假如記錄妥善完整，證明書既能證明升降機安全，亦是反映升降機現況的主要資料來源。機電署提高對註冊承建商採取紀律行動記錄的透明度，即可讓升降機擁有人作出明智的選擇，而業界亦會視此舉為鼓勵他們保持服務水準。消費者的選擇有助業務發展，而市場競爭更是有效的品質保證。

標準、統計數字、監察及趨勢分析

10.　機電署必須訂明有關升降機檢查及提交安全證明書方面的維修標準及時間規定，以便監察註冊承建商及註冊工程師的工作表現，並針對違例個案採取執法行動。然而，機電署訂立的標準及時間規定並不清晰，又沒有備存重要資料和統計數字。本署在調查期間，留意到該署人員的處事態度及方法均轉趨積極。我們希望該署能夠投入時間和人力，訂定明確的標準及建立運作資料庫。

處理逾期個案

11.　本署留意到，機電署發出催辦通知書的時限很長（升降機檢查逾期七個星期後才會發出），亦與該署發出表格 9 的命令（五個星期）及禁止令（八個星期）的法定時限不相符。儘管該署已加強監察升降機的檢查及催辦仍未辦妥的升降機證明書，但仍須監督和定期評估這些措施的成效。

追查延誤提交證明書的責任

12.　本署注意到，機電署未能確定哪方面須為延誤提交升降機證明書負責，也沒有設定時限，規定註冊承建商須於何時之前加簽證明書，然後送交升降機擁有人。在當局修訂法例以堵塞有關漏洞之前，機電

署應規定註冊承建商須記錄向升降機擁有人發出證明書的日期，並對屢次延誤提交證明書的違例者予以行政制裁。

公開紀律行動記錄

13. 當局披露表現評分制度下的紀律行動記錄，為升降機擁有人在選擇註冊承建商時提供了有用的參考。註冊承建商及註冊工程師為維護聲譽及不致業務受損，定會積極注意，以免被列入機電署的黑名單。本署建議，機電署可通知保險業界，該署的網頁載有上述制度的資料，以進一步鼓勵註冊承建商遵從良好工作守則及維持高標準的服務。

展示升降機證明書

14. 本署留意到，升降機證明書許多時並非展示在容易看到的顯眼位置，而字體亦較小。機電署應修訂證明書的格式，使字體更清晰可見，尤其是有效日期更應以粗黑體和標準格式顯眼地展示。

紀律行動的漏洞

15. 假如有註冊承建商或註冊工程師在 12 個月內接到三封警告信，機電署一般應採取紀律行動。在機電署曾考慮對某註冊承建商採取紀律行動的唯一的個案中，本署發現下述問題：

(a) 負責覆檢個案的工程師沒有向上司報告結果，而有關個案其後亦未有跟進；

(b) 由於電腦系統出錯，儘管符合有關準則，機電署亦沒有發出四封警告信；

(c) 由於電腦系統出錯，機電署錯誤發出五封警告信。

16. 機電署應檢討並加強有關程序，以及訂明關於採取紀律行動的職責。此外，該署亦應檢討根據表現監測記分制度發出警告信的程序和準則，並在文件上列明規則及理據，同時更新記分制度的有關文件及向業內人士公布。

建議

17. 申訴專員向機電工程署署長提出 13 項建議，當中包括：

(i) 加強公眾教育及宣傳活動，推廣升降機安全的「共同責任」及「使用者監察」的原則；

(ii) 修訂升降機證明書的格式，並加強執行「展示在顯眼位置」的規定；

(iii) 提醒保險業界，該署已推行表現評分制度；

(iv) 投入時間和人力以訂定標準及建立資料庫；

(v) 在六個月內檢討關於跟進逾期檢查升降機和發出證明書的違例個案的機制；

(vi) 要求註冊承建商提交向升降機擁有人發出證明書的日期等資料，並對違例者予以制裁；

(vii) 考慮制定適當的工作守則及責任等級，以決定是否對註冊承建商或註冊工程師採取紀律行動，包括監察紀律研訊的進度；以及

(viii) 檢討根據表現監測記分制度發出警告信的程序和準則，並在文件上列明規則及理據，同時更新記分制度的有關文件及向業內人士公布。

18. 機電署接納本署的建議，並提供了落實各項有關措施的暫定時間表。

申訴專員公署
二零零九年八月

主動調查報告摘要
房屋署如何處理涉及索償的投訴

背景

房屋署在處理涉及索償的投訴時，往往只顧把索償那一部分交由其保險公司所委託的公證行處理，而不會自行調查事件的起因，或檢討有否需要改善服務或管理的水平。

2. 這種做法既不符合房屋署所訂的工序，亦無法解決引致投訴的根源。有鑑於此，申訴專員遂展開主動調查，以審研：

(a) 房屋署如何處理涉及索償的投訴；以及
(b) 該署監察公證行查訊工作的機制。

處理投訴的程序

3. **一般程序**：房屋署總務通告第 1/2009 號就認收投訴和進行調查，以及向投訴人匯報進度並給予回覆，均訂定了清晰的時間表。該通告亦訂明給予投訴人的回覆應包括哪類資料，以及職員必須採取跟進行動以解決問題，避免再有同類事情發生。

4. **涉及向房屋署索償的投訴**：房屋署購買了公眾責任保險，以保障該署因疏忽而須作賠償。在接獲投訴時，房屋署應按照上述一般程序處理投訴，並按保險單的規定，把索償事宜交由公證行跟進。公證行會直接聯絡索償人，而房屋署則會監察公證行對索償個案的處理，確保公證行遵照既定程序及服務標準，包括在指定時限內認收索償要求、向索償人匯報進度並給予回覆，以及提出賠償方案。

5. **涉及向房屋署承辦商索償的投訴**：房屋署應按一般程序處理投訴，並把索償事宜轉交承辦商處理，承辦商會轉交本身的保險公司所

委託的公證行[1]跟進。房屋署的前線人員均獲指示，督促承辦商主動解決租戶的索償要求。然而，對於如何監察這類個案，則沒有既定程序。房屋署要求承辦商就索償個案報告進度及最終結果，但由於其前線人員的取態一般較為被動，該署對該些個案的記錄因而並不完整。

個案研究

6. 本署研究的個案（載於調查報告**第三章**）反映出房屋署在處理涉及索償的投訴方面有不足之處。

觀察所得及意見

涉及向房屋署索償的投訴

7. 房屋署承諾會有效地處理投訴，但本署研究的個案卻顯示，有些涉及索償的投訴不獲適當地處理。事實上，對於該些投訴個案，房屋署似乎都只是自動轉交公證行處理，然後便完全置之不理。

8. 雖然房屋署有清晰的工序，指示職員如何處理涉及索償的投訴，但卻沒有完全按程序辦事。在本署研究的部分個案中，房屋署既未有向投訴人發出認收函件或給予初步和具體回覆，亦沒有找出問題所在，以便採取跟進行動或糾正問題。

9. 房屋署這種忽視或漠視本身的程序，單靠公證行進行調查的處理方式，既不足亦不當。公證行只會參照保險單的內容調查和計算賠償，至於服務或管理水平需否改善等問題，則不在保險單涵蓋的範圍內。故此，房屋署必須自行處理，同步進行調查，找出問題的根源。

10. 保險旨在減輕房屋署須作賠償時的財政負擔，而並非免除其責任。房屋署實須承擔最終責任，確保索償個案獲確切處理。不過，在本署研究的部分個案中，公證行未有及時向索償人發出認收通知或給

[1] *這做法正逐步由一項新的保險安排取代，改爲在房屋署監察下以一「傘括」型的保險單，集中處理涉及承辦商的索償。*

予初步回覆，而房屋署顯然未有妥善監察。

涉及向房屋署承辦商索償的投訴

11. 由於沒有訂明任何服務標準，房屋署在監察承辦商處理索償個案方面很寬鬆，結果該署的個案記錄並不完善，部分更並沒有記錄。

12. 房屋署慣常「鼓勵」承辦商以謀求和解的方式處理索償，這與其任由公證行處理索償的個案，毫不參與的取態截然不同。房屋署在監察向該署及其承辦商索償的個案方面，實應採取相同的態度。

協助索償人

13. 在本署研究的部分個案中，房屋署盲目依從公證行的意見，拒絕為索償人提供合理的協助。本署認為，房屋署不僅應該提供所有相關的資料，以便公證行得出有根有據的結論，同時亦應順應索償人的要求，盡可能為他們提供資料及協助。該署應明智地評估公證行對索償的意見，因為有關意見難免只局限於該署保險單涵蓋的責任。

建議

14. 房屋署在處理涉及索償的投訴時，往往忽略了查究問題的根源。就此，申訴專員向房屋署提出了 11 項建議，當中包括：

處理投訴

(a) 提示職員須按照既定程序處理涉及索償的投訴；

(b) 提示職員須在公證行處理索償的同時，就投訴本身進行調查，以找出問題的根源及作適當改善；

公證行對索償的處理

(c) 檢討並加強對公證行處理索償事宜的監察；

承辦商對索償的處理

(d) 制訂劃一的方法，監察公證行及承辦商對索償的處理；

備存記錄

(e) 規定承辦商提供處理索償的進度報告；

(f) 規定職員須備存向承辦商索償的個案之記錄；以及

協助索償人

(g) 為有需要的索償人提供資料或其他方式的協助。

申訴專員公署
二零零九年八月